重庆市人民政府办公厅 关于印发重庆市进一步推进 排污权（污水、废气、垃圾）有偿使用和 交易工作实施方案的通知

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

《重庆市进一步推进排污权（污水、废气、垃圾）有偿使用和交易工作实施方案》已经市政府第71次常务会议审议并经市委第110次常委会议审定，现印发给你们，请认真贯彻落实。

重庆市人民政府办公厅

2014年12月31日

重庆市进一步推进 排污权（污水、废气、垃圾）有偿使用 和交易工作实施方案

为贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》（国发〔2014〕60号）、《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》（国办发〔2014〕38号）和《中共重庆市委重庆市人民政府关于加快推进生态文明建设的意见》（渝委发〔2014〕19号）等文件精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总则

（一）目的意义。

排污权是指排污单位经核定、允许排放污染物的种类和数量。排污权有偿使用和交易制度的核心是将公共环境资源作为生产资料进行有偿分配，并将其作为无形资产进行交易。

建立排污权有偿使用和交易制度，是我国环境资源领域的一项重大、基础性机制创新和制度改革，是生态文明制度建设的重要内容。开展排污权有偿使用和交易工作，对于建

立推动环境资源和资本有序流动、高效配置的市场机制，健全环境成本合理负担机制和污染减排激励约束机制，降低污染治理社会平均成本、优化产业结构、转变发展方式、改善环境质量和促进经济社会健康发展具有重要意义。

（二）基本原则。

有偿使用原则。排污单位需按规定有偿取得排污权。未有偿取得排污权的，不得排放污染物。有偿取得排污权的排污单位，不免除其法定的污染治理责任及依法缴纳排污费、污水处理费、垃圾处置费等相关税费的义务。

总量控制原则。约束性指标在全市范围内实行污染物排放总量控制，有偿分配的初始排污权总量必须符合国家和我市的总量控制政策。

市场主体和政府监管相结合的原则。排污单位作为市场主体按照市场规律参与排污权交易，政府制定政策、核定和分配总量、搭建平台、统筹监管。

差异化政策原则。在排污权储备、收益分配等方面实行有利于环境资源和资本在城乡之间、区域之间有序流动的差异化政策。

循序渐进原则。妥善处理好制度改革创新与保持经济社会稳定发展的关系，把握好改革的时机、力度和节奏，积极稳妥、循序渐进地加以推进。

（三）工作目标。

1. 改革排污权分配制度和使用方式，建成全市统一、公平、公正、透明的排污权一级市场。

2. 健全排污权交易制度，建成管理规范、交易顺畅、健康运行的排污权二级市场。

3. 建立排污权储备调控机制，构建环境资源和资本在城乡之间、区域之间有序流动、优化配置的市场机制。

（四）实施对象。

实施对象为直接或间接向环境排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者（即排污单位）。本方案具体涵盖的行业类别及其污染物指标包括：

工业：现有和新建的工业企业，污染物指标包括污水（化学需氧量、氨氮）、废气（二氧化硫、氮氧化物）以及工业垃圾（一般工业固体废物）。

畜牧业：现有和新建的规模化畜禽养殖场，污染物指标包括污水（化学需氧量、氨氮）。

服务业：现有和新建服务业企业，污染物指标包括污水以及生活垃圾。

二、排污权的取得、使用及管理

（一）排污权的取得、使用和处置。

1. 排污权的取得。

初始排污权是指排污单位通过核定和分配的方式取得，允许其排放的污染物的种类、数量。

现有排污单位的初始排污权，从排污权交易平台（以下简称交易平台）以排污权交易基准价格（以下简称交易基准价格）购买；新建排污单位的排污权，以及现有排污单位因改扩建、扩大生产等的新增排污权，以竞价的方式从交易平台获取。

2. 排污权的使用和处置。

排污单位在规定期限内对有偿获取的排污权拥有使用、转让、结转、质押和申请回购等权利。

排污单位应按照排污许可管理的有关规定使用排污权。排污单位在申领、变更、换发排污许可证时，以及履行清缴义务前，其排污权账户中持有的排污权数量不得低于其排污许可量。

排污单位履行清缴义务后结余的排污权，在规定时间内可进入市场转让，也可申请回购，或者结转至后续排污许可有效期使用。逾期未转让、未回购、未结转的结余排污权，由交易平台自动结转至后续排污许可有效期。排污权回购价格按交易基准价格执行。

对排污权账户中扣除排污许可后的排污权，排污单位可用于质押。用于质押的排污权，在质押期间不得转让，不得用于履行清缴义务，也不得结转或申请回购。

（二）排污权的管理。

1. 注册登记制度。市环保局建立排污权注册登记系统，对全市排污权进行统一登记和管理。

排污单位应当在注册登记系统注册唯一的实名排污权账户，其排污权的取得、转让、变更、清缴、结转、质押、注销等行为以及与此相关的事项应当予以登记，并自登记日起生效。

排污权登记管理有关规定由市环保局另行制定。

2. 核查制度。环保部门应当结合排污许可管理的有关工作，在排污单位排污许可证到期前，对其排污许可证有效期间的排污权实际使用量进行核查和核定。

3. 清缴制度。排污单位应在其排污许可证到期时，根据环保部门对其有效期内排污权实际使用量的核定值，通过注册登记系统履行清缴义务。

排污单位用于清缴的排污权，在注册登记系统内注销。本单位排污权数量不足以履行清缴义务的，通过交易购买排污权用于清缴。

三、初始排污权的分配和有偿使用

（一）分配原则。

初始排污权的核定、分配和使用，应在符合国家和我市污染物排放总量控制政策、产业政策和有关的法律法规标准的基础上，按照统一的分配原则、技术方法和操作规程开展。

约束性指标不得超过国家确定的污染物排放总量进行核定和分配，并符合国家总量控制要求。不得为不符合国家产业政策的排污单位核定、分配排污权。

（二）分配程序。

排污单位初始排污权的分配和有偿使用按申报、核定、购买、登记等步骤执行。

排污单位初始排污权的申报，应结合排污许可管理工作，在排污单位申领、变更、换发排污许可证期间开展。

排污单位初始排污权的核定，应以排污单位污染物排放现状为基础，综合考虑有关法律法规标准、污染物排放总量控制、环境质量改善、产业布局等因素。

初始排污权应通过交易平台向交易机构购买。排污单位在首次提交初始排污权购买申报前，应当在注册登记系统和交易系统中开设排污权账户和交易账户。

排污单位初始排污权交易资金通过交易系统交割后，市环保局应及时通过注册登记系统在排污单位排污权账户中对其初始排污权进行登记。

排污单位排污许可证有效期内的初始排污权，原则上一次性购买。

（三）计算方法。

排污单位的初始排污权有偿使用费=初始排污权核定量×交易基准价格。

四、排污权交易

（一）交易范围。

排污权交易原则上在全市范围内开展，但不得卖向环境质量不达标的水域或区域。

火电企业（包括其他行业企业自备电厂，不含热电联产机组供热部分）原则上不得与其他行业企业进行涉及大气污染物的排污权交易。

（二）交易主体。

排污权交易主体包括排污单位、政府，以及符合条件的其他法人主体、合格投资者。

被列为环保信用不良、实施环保挂牌督办、污染源限期治理、区域限批或其他法律法规规定不得进行交易的排污单位，在整治完成前不得进行排污权交易。

（三）交易产品。

排污权交易产品为排污权指标。按污染物类型，排污权指标包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物、一般工业固体废物，以及生活污水和生活垃圾等种类。

未通过有偿方式获取的排污权，不得进入交易市场转让。

（四）交易申报。

排污单位拟交易排污权的，应向交易机构提出交易申报。新建排污单位在首次提交排污权购买申报前，应当在注册登记系统和交易系统中开设排污权账户和交易账户。

（五）交易平台及交易方式。

1. 交易平台。排污权交易须在市政府指定的交易机构的交易平台上进行，严禁场外交易。交易机构应为排污权交易提供交易系统、行情系统和通信系统等平台设施，以及信息发布、清算交割等相关平台服务，组织开展排污权交易活动。

2. 交易方式。排污权交易按照公开、自愿、诚实、守信的原则，采取公开竞价、协议

交易以及符合国家和我市规定的其他方式进行。

（六）交易价格。

排污权交易价格实行政府指导下的市场定价机制。排污权交易成交价格不得低于交易基准价格。

五、排污权的储备

（一）储备指标的来源。

市政府建立排污权储备和调控机制。市政府储备的排污权指标主要包括以下来源：

1. 通过依法取缔、关闭污染企业回收的排污权；
2. 从排污权交易市场回购的排污权；
3. 通过建设运营生活污水处理厂、生活垃圾处理场等集中式污染治理设施获取的排污权。

（二）储备程序。

通过从依法取缔、关闭污染企业以回收方式储备排污权的，由市环保局进行核定和登记。

通过从排污权交易市场以回购方式储备排污权的，以及通过建设运营生活污水处理厂、生活垃圾处理场的方式储备生活污水、生活垃圾排污权的，由市环保局通过交易平台统一组织实施。

生活污水、生活垃圾排污权储备的实施细则由市环保局另行制定。

生活污水、生活垃圾排污权储备的价格按交易基准价格执行，储备收入用于生活污水、生活垃圾处理处置设施的运营。

（三）储备指标的使用。

政府储备的排污权指标，重点为保障城市建设提供环境容量支持。也可适时投入排污权交易市场，以激活和调控市场，或者保障战略性新兴产业、重大科技示范、重大民生等项目的建设。

六、监督管理

（一）管理及职责分工。

市环保局负责全市排污权有偿使用、交易和储备工作的指导、组织和监督管理。负责制定和发布全市排污权有偿使用和交易的政策制度、管理细则和技术规范；负责对区县（自治县）、交易机构的排污权有偿使用和交易工作进行技术指导和督查核查；负责应由市环保局管理的排污单位的初始排污权的核定和分配、排污权实际使用量的核查、排污权清缴义务履行情况的监督管理；负责全市排污权注册登记系统的管理；承担市政府储备的排污权的管理工作，并代表市政府参加相关排污权交易活动。

市财政局、市农委、市商委、市市政委、市金融办、市物价局等部门和单位按照各自职责做好排污权有偿使用、交易和储备的相关管理工作。

交易机构负责对全市排污权交易进行组织实施，包括为排污权交易提供交易场所、系统设施和交易服务，组织并监督交易、结算和交割，对交易过程进行监督管理；负责生活污水、生活垃圾排污权储备的具体工作。

区县（自治县）人民政府负责本区县（自治县）排污权有偿使用和交易工作的组织和监督管理；负责应由本区县（自治县）管理的排污单位的初始排污权的核定和分配、排污权实际使用量的核查、排污权清缴义务履行情况的监督管理等；负责本区县（自治县）生活污水、生活垃圾排污权储备的申报和管理。

（二）污染源管理。

排污单位应当如实计量污染物排放量，主动向当地环保部门报告，并严格按照规定履行排污权清缴义务。

环保部门应加强污染源管理。建立完善排污权管理台账，健全排污量监测监管执法体系，强化排污单位排污权实际用量的核查以及排污权清缴义务履行情况的监督管理。要加大执法监管力度，对未按规定履行排污权清缴义务的、超排污权排放的排污单位，要责令其限期足额补交与其超额排放量相当的排污权，并按排污许可管理的相关规定依法处理。

环保部门应严把排污许可关。对排污权账户内持有的排污权数量不足或未按规定履行排污权清缴义务的排污单位，不得核发、变更、换发其排污许可证。

（三）交易管理。

市环保局应当建立健全各项配套政策和规章制度，加强对全市排污权有偿使用和交易工作的组织、监督和管理。

交易机构应当配备专业人员，建立健全各项规章制度，加强对交易活动的风险控制和内部监督管理，定期向市环保局报告排污权有偿使用、交易等情况。

交易机构及其工作人员应当自觉遵守相关法律、法规、规章的规定，严格执行排污权交易的各项制度和规则。

（四）风险管理。

市环保局根据经济社会发展情况、污染物排放总量控制形势等，会同有关部门建立健全排污权储备和市场调控机制，切实采取措施维护排污权交易市场的稳定。

交易机构应当加强风险管理，建立配套的风险管理制度。

（五）信息公开。

市环保局要及时公开排污权核定和分配、排污权有偿使用费收取和使用以及排污权交易和回购、回收等情况，确保排污权有偿使用和交易工作公开透明。

七、资金管理和使用

排污权有偿使用和交易收益实行“收支两条线”管理，由市财政统筹。主要用于环境基础设施运营、工业污染防治、跨区县河流综合治理、群众投诉热点环境问题整治，以及市政府排污权的储备、交易平台的建设和运行等，适度向渝东南和渝东北的农村地区倾

斜。

八、其他规定

（一）排污权价格管理。

市物价局会同市财政局、市环保局，根据我市污染物治理的平均社会成本、环境资源稀缺程度、地区经济发展水平和社会承受能力等因素，测算并公布交易基准价格。

（二）排污权变更。

排污单位合并的，其依法获取的排污权及相应的权利义务由合并后存续的单位或者新设的单位承继。排污单位分立的，应当制定合理的排污权分拆方案，并按排污许可管理权限报环保部门审核同意。其拥有的排污权及相应的权利义务，由分立后的单位承担和享有。

排污单位解散、注销、停止生产经营或者迁出我市的，应当在规定时间内按排污许可管理权限向环保部门报告排污权使用情况。环保部门应按规定组织对其排污权实际使用量进行核查。排污单位应根据环保部门的核定结果在规定时间内完成排污权清缴义务，其排污权结余量按规定转让或申请回购。

（三）抵押融资。

鼓励银行等金融机构优先为排污单位提供与节能减排项目相关的融资支持，探索开展排污权担保融资等新型金融服务，鼓励社会资本有序参与污染减排和排污权交易。

（四）减免政策。

市财政局应会同市环保局等有关部门制定排污单位排污权有偿使用费减免规定。符合减免条件的排污单位应按规定提出减免申请。通过减免政策获取的排污权不得用于交易或转让，也不得申请回购。

九、实施步骤

排污权有偿使用和交易工作按照“循序渐进、积极稳妥”的原则分步实施、有序推进。

工业企业排污权有偿使用和交易于2015年1月启动；其他行业排污单位排污权有偿使用和交易在条件成熟后实施。

生活污水、生活垃圾排污权储备先在渝东南和渝东北的农村地区实施。

十、保障措施

（一）制度保障。

市环保局会同相关部门制定《重庆市排污权有偿使用和交易工作实施细则》。市财政局会同市环保局制定《重庆市排污权有偿使用和交易资金管理办法》。交易机构牵头制定《重庆市排污权交易规则及程序规定》。

（二）机构保障。

市环保局应进一步强化排污权有偿使用和交易技术支撑机构的能力建设，加强对全市

排污权有偿使用和交易工作的指导、组织和监督管理。

组建重庆资源与环境交易所，作为专门的排污权有偿使用交易平台，对全市排污权有偿使用和交易进行统一组织和实施；在新的平台组建前，排污权有偿使用和交易工作在重庆联合产权交易所进行。

抄送：市委办公厅，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，市检察院，重庆警备区。

重庆市人民政府办公厅

2014年12月31日印发